Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

R-e-RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 29 – março/abril/maio de 2012 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-888

ARGUMENTAÇÃO E RENOVAÇÃO INSTITUCIONAL EM BRESSER PEREIRA: INTRODUÇÃO À LEITURA DE "CONSTRUINDO O ESTADO REPUBLICANO: DEMOCRACIAE REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA"

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy
Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Consultor-Geral da União. As opiniões aqui emitidas são de inteira responsabilidade do autor e não traduzem ou refletem a posição institucional que ocupa.

O republicanismo é o tema central do livro *Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Gestão Pública,* de Luiz Carlos Bresser Pereira. A proteção do patrimônio público e o tempero liberal no contexto de uma vocação social do Estado são os dois argumentos que o livro sustenta. Trata-se de projeto de reforma institucional que exige competência técnica e virtude republicana, bem como o enfrentamento do clientelismo e do fisiologismo. Bresser é um antideterminista, acredita que podemos alterar e recriar nossos destinos, e que devemos aproximar desejo com perspectiva, no sentido de acomodarmos o que queremos com o que realmente podemos fazer.

A premissa das reflexões de Bresser centra-se na ideia de que instituições estatais precedem aos mercados; isto é, mercados são impraticáveis na inexistência de garantias legais prévias para o exercício dos direitos de propriedade; aos contratos cabe papel prioritário neste contexto institucional[1]. Menos do que a organização do mercado, deve-se preocupar com moldura de um Estado forte, no sentido republicano, especialmente no que se refere à defesa do patrimônio público. Cidadãos participativos, políticos comprometidos e servidores públicos responsáveis são os referenciais deste Estado que concebe.

[1] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, ***Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Gestão Pública,*** **Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 277.**

Como se verá mais adiante, um Estado republicano, para Bresser, é um Estado forte, marcado por intensa participação de seus cidadãos, com não menos potente capacidade efetiva para realizar reformas institucionais. Trata-se de Estado com poder para a aplicação real de normas jurídicas válidas (*Law enforcement*), dotado de ampla legitimidade para lançar e cobrar tributos, o que também revela poder para financiar ações coletivas que decorrem de opções democráticas amplamente discutidas[2].

O livro é dividido em três partes que guardam relativa autonomia. Trata da ascensão do Estado moderno; em seguida, cuida de modelos genéricos de reforma da administração pública e, no fim, discute amplamente projetos de reforma para o Brasil, algumas empiricamente testadas, a exemplo da reforma de 1995, que decorreu de um *Plano Diretor para a Reforma do Estado*, que elaborou. Alguns temas desenvolvidos no livro retomam marcos conceituais anunciados no *Plano*, a exemplo da tipificação das várias formas de administração pública.

Na primeira parte, relativa à ascensão do Estado moderno, discorre sobre as várias formas históricas de Estado que há. Cuida do Estado absoluto e o modelo patrimonial de administração que marcou o modelo. Trata do Estado liberal e a consequente reforma do serviço público que se conheceu. Teoriza a transição que alguns países viveram para a democracia liberal. Apresenta problemas e dilemas do Estado social-democrático, discutindo a crise que caracteriza esta fórmula. Contextualiza o Estado contemporâneo no sistema global que presentemente vivemos. Explicita o surgimento de direitos republicanos, com estações em conceitos de Estado social-liberal, de Estado republicano e de democracia também republicana.

Na segunda seção, relativa à reforma da administração pública, avalia um primeiro grande passo, que identifica como o passo da reforma burocrática ou reforma do serviço público. Define e trata de segundo passo, a chamada reforma da gestão pública, concebendo modelo básico, instâncias de flexibilização, de delegação e de descentralização de poder, propiciando que se imaginem estruturas e rotinas de agências executivas e reguladoras, de organizações sociais e de regime de administração a partir de núcleo estratégico.

O livro se encerra com seção que discute a reforma proposta, indagando se o modelo decorre de u conjunto conceitual da escola da escolha racional ou da teoria das organizações, bem como com sumária apresentação das críticas que há ao modelo proposto, à luz de um ambiente de restrições democráticas. Objetivamente, enfrenta questão que opõe democracia a reforma na gestão pública. Concluirá que não se faz reforma na gestão pública sem um mínimo de democracia.

Bresser apresenta-nos três preocupações nucleares. Indaga-nos a respeito de como o Estado moderno se transformou, pergunta-nos a propósito da importância (e legitimidade) de um Estado forte no sistema global, bem como de suas inquietações faz emergir proposta concreta e factível para reforma estrutural na gestão pública. Reconhece que o cidadão opta pela política com base em interesse próprio. No entanto, concede, o cidadão pode apreender interesses públicos, devotando-se a estes. Trata-se de um pressuposto, empiricamente não comprovado, que revela humanismo cívico

[2] Cf. Bresser Pereira, cit., p. 163.

desejável, mas não efetivamente constatado, de forma recorrente, no comportamento cotidiano.

Bem entendido, para Bresser, a reforma do Estado é algo bem mais amplo do que a reforma do aparelho do Estado, embora esta última esteja contida naquela primeira[3]. Ambas atendem ao apelo cívico que nos lança. Uma teimosa percepção burocrática intransigente obstaculiza que desenvolvamos estudos em âmbito de reformas públicas da administração. Para Bresser reforma do Estado demanda rearticulação das instituições. É o que propõe.

Uma pretendida governança burocrática decorreria do avanço em dois aspectos de uma esperança de mudança global: a democracia republicana e a reforma da gestão pública. O fortalecimento do Estado é o núcleo do que se propõe. Sociedade civil forte garante a democracia, e um Estado forte, garantindo-se, assim, mercados[4]. Há vários problemas pontuais que precisam de enfrentamento. O burocrata deve compreender seu papel político; interesses corporativos e interesses públicos devem ser identificados como interesses distintos, ainda que não necessariamente divergentes[5].

Bresser diferencia *povo* de *sociedade civil;* esta última - - de fato - - desconsidera a igualdade entre os cidadãos:

> *No passado, tribos, cidades-Estado, feudos e impérios definiam a organização política. Nos tempos modernos, os Estados-nação ou os países são a unidade política básica. A palavra "Estado-nação" (ou "país") é utilizada neste livro para identificar a entidade politicamente abrangente dotada de poderes soberanos. Em cada Estado-nação há uma sociedade e um Estado. Dentro da sociedade, a sociedade civil é a sociedade organizada politicamente, fora da organização do Estado; é o conjunto de cidadãos que atuam na vida política, equipados com o poder oriundo da organização, do conhecimento e da riqueza. A sociedade civil é formada por todos os membros da sociedade agindo politicamente e pelas organizações corporativas e de controle ou responsabilização social da sociedade civil. Enquanto no conceito de "povo" todos os cidadãos são iguais, no conceito de sociedade civil leva-se em consideração o peso de cada cidadão, derivado de sua capacidade organizacional, riqueza ou conhecimento*[6].

Bresser esclarece o que entende por governo e por governança; e de tal modo, usa

> (...)*"governo" não como sinônimo de Estado (como geralmente se faz na linguagem corrente), mas para me referir: (a) ao grupo de pessoas, nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado, que chefiam a organização do Estado; e (b) ao processo de governar, de decidir sobre políticas e instituições públicas. Uso o termo "governança" apenas raramente, mas quando o faço, entendo por ele o processo complexo de governar nas democracias*

[3] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, ***Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado***, Brasília, 1995. Documento disponível em www.bresserpereira.org.br , acesso em 20 de abril de 2011.

[4] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, ***Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Gestão Pública*, cit.,** p. 13.

[5] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 14.

[6] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 15.

> *modernas, em que não apenas os funcionários governamentais, mas também a sociedade civil e uma legião de atores políticos diferentes e conflitantes interagem no contexto de uma realidade econômica e institucional*[7].

A percepção de *governança* sugere aproximação entre servidores públicos e a sociedade civil. Deve-se buscar a consecução dos objetivos das sociedades democráticas, que Bresser identifica em quatro pontos, nomeadamente: a estabilidade política, a liberdade, a justiça social e o desenvolvimento econômico[8]. A reforma institucional exige competência técnica e virtude republicana.

Valendo-se de uma metodologia weberiana, Bresser nos indica três tipos ideais de administração do Estado: administração patrimonialista, administração burocrática e modelo de gestão pública. A reforma do serviço público teria enfrentado a administração patrimonialista. A reforma da gestão pública ataca a administração burocrática[9].

A administração patrimonialista corresponde ao Estado absolutista e autoritário, no qual a coisa pública e os bens do soberano se confundem. Estado absoluto e burocracia patrimonialista atingiram seu auge no século XVIII[10]; no Brasil, especialmente no século XIX[11], sobremodo ao longo da permanência de D. João VI entre nós, quando seus aspectos mais marcantes foram fixados, inclusive em nossa mentalidade e cultura. Foi o tempo de uma burocracia fiscal e judiciária que Bresser identifica como preocupada com a aplicação das leis (com exceções), dos regimes, direitos e privilégios alfandegários, da tributação sobre o consumo, de fórmulas de extração fiscal preocupadas em taxar o sal e o vinho[12].

A administração burocrática é marcada pelo controle de procedimentos, pela impessoalidade, pela legalidade e por um sentido de moralidade imposto ao agente público. É o modelo dominante, entre nós, especialmente na literatura do direito administrativo. A formulação da administração burocrática e impessoal é também triunfante na jurisprudência dos tribunais nacionais e na atuação de órgãos de controle, a exemplo do Tribunal de Contas e da Controladoria-Geral da União. Segundo Bresser:

> *A primeira reforma histórica da organização do Estado foi a reforma do serviço público, que representou a transição da administração patrimonial para a administração pública burocrática. Max Weber descreve classicamente a reforma do serviço público como envolvendo um serviço público profissional, procedimentos universais e legitimidade jurídica (...) a reforma do serviço público ocorreu em diferentes períodos: na Europa, no século XIX; nos Estados Unidos, no início do século XX; e no Brasil, nos anos 1930. A maioria dos países em desenvolvimento nunca experimentou uma reforma do serviço público, embora tenham burocracias modernas. A*

---

[7] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 16.
[8] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 20.
[9] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 22.
[10] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 44.
[11] Estudo seminal sobre o patrimonialismo brasileiro é encontrado em Faoro, Raymundo, ***Os Donos do Poder- Formação do Patronato Político Brasileiro***, São Paulo: Globo, 2001.
[12] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., loc. cit.

> *reforma burocrática assinalou um importante avanço na administração pública e na proteção do patrimônio público. A reforma da gestão pública é a transição da administração burocrática para o gerenciamento público. O serviço público continua sendo profissional e racional, mas a racionalidade depende mais de tomadas de decisão gerenciais do que da estrita observação de procedimentos burocráticos*[13].

Ao Estado absoluto, assim, corresponde uma administração patrimonial. No Estado liberal tem-se uma administração pública burocrática. Não há fórmulas democráticas que correspondam a estes modelos de Estado e de administração. Modelos democráticos caracterizam o Estado liberal-democrático, o Estado social-democrático (que alguns denominam de Estado de bem-estar social) e o Estado social-liberal e republicano. Uma administração pública burocrática acompanha uma democracia liberal e elitista, típica do Estado liberal-democrático. É o ponto de inflexão dos concursos públicos. A administração pública burocrática também marca uma democracia social e pluralista, típica do *well-fare state*.

A gestão pública, defendida por Bresser, é o modelo correspondente à democracia republicana ou participativa, núcleo do Estado social-liberal e republicano[14]. Para Bresser, o Estado republicano é resposta e reação ao uso indevido dos bens públicos, bem como à oferta ineficiente de serviços sociais e científicos[15].

É este novo tipo de Estado que Bresser defende, e que deve respeitar regras da democracia, princípios liberais e sociais, enfatizando direitos republicanos e garantindo a participação política de cidadãos republicanos[16]. Direitos republicanos são afirmados na parte final do século XX, em cuja primeira parte se fixaram direitos sociais e de cidadania, que de certa forma radicavam na definição e na afirmação de direitos civis, movimento que remonta às revoluções liberais e atlânticas do século XVIII. Este novo Estado assume que esfera pública e sociedade civil sejam sinônimos. De qualquer maneira, segundo Bresser, esta linhagem poderia ter começado quando Hobbes minou o poder real, ainda que o defendendo entusiasticamente:

> *(...) no momento em que Hobbes concebia o contrato social como uma nova maneira de legitimar o poder absoluto do rei, ele estava minando radicalmente este mesmo poder. Ao afirmar que a autoridade do rei não se baseava na religião, e sim em um contrato, ele estabeleceu a base da idéia dos direitos de cidadania. Ele plantou a semente ou estabeleceu os fundamentos do Estado liberal – fundamentos a partir dos quais Locke, Montesquieu, Rousseau e Tocqueville construíram o edifício constitucional e liberal. Se o indivíduo, por vontade própria, renuncia à liberdade em nome da ordem social, isso significa que o poder original está com ele, não com Deus; o indivíduo que é parte de um Estado-nação é por definição um cidadão. O cidadão é um membro do Estado-nação, dotado de direitos e obrigações e, portanto, capaz de interferir na*

[13] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 23.
[14] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 35.
[15] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 36.
[16] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 29.

elaboração da lei. A lei, por sua vez, é a forma básica que as instituições assumem; é o sistema normativo dos direitos e deveres do cidadão[17].

O ataque ao Estado patrimonialista, no sentido organizacional, deu-se, em primeiro lugar, na Prússia, palco da primeira reforma do serviço público[18]. Consolida-se a burocracia estudada por Max Weber, com conseqüente reconhecimento de uma racionalidade superior na organização burocrática. Em 1770 os alemães adotam o recrutamento de servidores, por meio de concursos públicos[19].

Na Inglaterra, prossegue Bresser, os concursos públicos foram realizados a partir de 1870; os ingleses reformaram a burocracia ao mesmo tempo em que reformaram o modelo educacional; a elite burocrática era recrutada entre os setores mais competentes das universidades[20].

Na França, a partir de 1790, e com algumas peculiaridades, estudadas por Tocqueville[21], especialmente no sentido de que a centralização administrativa seja instituição do Antigo Regime e não obra da revolução ou de império[22], conhece-se modelo cuja feição ilustrada dar-se-á com a criação da *École Nationale d'Administration* (*ENA*)[23].

Nos Estados Unidos - - âmbito de instabilidade administrativa, segundo Tocqueville[24] - - conheceu-se um modelo de *spoil system*, imposto por Andrew Jackson (a partir de 1828); segundo Bresser, aprofundou-se o clientelismo, como antídoto para o clientelismo, paradoxo que tinha como objetivo a democratização do serviço público. Foi somente no século XX, ao longo da administração de Theodor Roosevelt, que o modelo norte-americano aproxima-se de referencias de mérito e de eficiência[25]. Ao que eu acrescentaria a reforma do Estado decorrente do *New Deal*, da administração Franklyn D. Roosevelt, no que se refere ao modo como concebida[26], às fórmulas utilizadas[27], bem como às batalhas judiciais que foram travadas[28].

A transição para um modelo democrático liberal deu-se com o desenvolvimento do modelo capitalista; segundo Bresser, transitou-se de economia tradicional para economia de mercado, migrando-se da tradição para a razão e para o interesse[29]. Ainda segundo Bresser, *os países em desenvolvimento intermediário, que completaram mais tarde suas revoluções*

---

[17] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 47.
[18] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 50.
[19] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 51.
[20] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 55.
[21] Tocqueville, Alexis de, ***O Antigo Regime e a Revolução,*** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. Tradução de Rosemary Costhek Abílio.
[22] Cf. Tocqueville, Alexis de, cit., pp. 40 e ss.
[23] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 56.
[24] Cf. Tocqueville, Alexis de, ***Democracy in America***, London: Penguin Books, 2003, pp. 241 e ss. Tradução do francês para o inglês de Gerald B. Evan.
[25] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., pp. 61 e ss.
[26] Cf. Schlesinger Jr., Arthur M. ***The Age of Roosevelt- vol. 1- The Crisis of Old Order- 1919-1933***, Boston: Mariner Book, 2002.
[27] Cf. Leuchtenburg, William E., ***Franklyn Delano Roosevelt and the New Deal***, New York: Harper and How, s.d.
[28] Cf. White, G. Edward, ***The Constitution and the New Deal***, Cambridge: Harvard University Press, 2001.
[29] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 68.

capitalistas em meados do século XX, e completaram sua transição para a democracia nos anos 1980 e 90, ainda são democracias elitistas (...) é o caso, por exemplo, do Brasil e do México[30].

No modelo do Estado social-democrático permanecem as características centrais do capitalismo, designadamente, a acumulação de capital, o trabalho assalariado, a alocação de recursos no mercado e a separação entre as esferas públicas e privadas[31]. A tais características, no entanto, acrescenta-se agenda de direitos humanos, de sentido universal, que aglutina direitos civis, políticos e sociais:

> *A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, proclamou a validade universal desses direitos, que se tornaram positivos e legais com os acordos de 1966 e outros tratados centrais. Em termos abstratos, direitos dos cidadãos e direitos humanos são sinônimos, pois abrangem todos os direitos. Mas, em termos históricos, a idéia de "direitos humanos" aparece nos anos 1970, identificada especialmente com os direitos civis, como uma reação aos regimes autoritários que se tornaram dominantes nos países em desenvolvimento. Desde os anos 1930, a ênfase passou, em grande medida, para os direitos sociais. Os direitos civis e políticos foram considerados garantidos, ou direitos "formais", produto de uma "democracia formal" que só se tornaria "substantiva" quando os direitos sociais também fossem defendidos*[32].

Bresser percebe contradição na conceituação de cidadania, que denuncia em nota de rodapé. Referindo-se a outro estudo seu, de 1996, lembrou que chamou de *contradição de cidadania o problema política resultante da existência, no Brasil, de um grande número de cidadãos que tem direito a voto, mas que não têm consciência de seus direitos e obrigações políticos e sociais*[33]. O exercício da cidadania estaria inserido na luta por quatro bens políticos básicos: ordem social, liberdade, justiça social e bem-estar[34].

A formação do Estado social-democrático implicou num conseqüente aumento do tamanho do Estado. Teve-se a necessidade de uma nova burocracia para cuidar desta organização; tal modelo se organizou ao longo das décadas de 1940 a 1970, e é fortemente identificado com o desenvolvimento[35], pelo que Bresser define os burocratas da época como expoentes da *burocracia do desenvolvimento*[36].

A crise do Estado social-democrático refletiu o aumento do Estado (e das funções estatais) que se verificava desde os fins do século XIX: o Estado custa cada vez parcelas maiores do PIB[37]. As altas taxas de crescimento das décadas de 1950 e 1960 (idade do ouro do capitalismo) cederam à crise dos anos 80, provocando conjunto de desafios que exige enfrentamento de

---

[30] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 78.
[31] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 79.
[32] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 86.
[33] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 88.
[34] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 90.
[35] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 95.
[36] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 96.
[37] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 99.

triunfante rigidez institucional[38]. Para Bresser, a crise dos anos 30 fora uma crise de mercado; a crise dos anos 80 fora uma crise de Estado[39].

A crise do petróleo, em 1973, abalou o que se acreditava como o sólido alicerce do modelo capitalista. A recessão daí advinda, o desemprego e o desaquecimento das atividades negociais acenaram para presunção que vislumbrava a incompetência do Estado de bem-estar social. O aumento dos gastos sociais por parte do Estado passou a ser uma quimera. O engessamento desses mesmos gastos, subordinados a orçamentos comprometidos com estratégias de combate à crise energética, abriram espaço para retomada do ideário neoliberal, que parecia apresentar opções concretas para que se fizesse frente à violenta crise.

Para Bresser, há alternativas institucionais que devem ser exploradas; deve-se valorizar os mercados, reafirmando-se, no entanto, o papel estratégico do Estado, nos âmbitos sociais, científicos e econômicos[40].

Bresser critica a percepção de Antonio Negri e de Michael Hardt, autores de livro importantíssimo, *Império*[41], e que tratam, entre outros, da natureza do Estado no ambiente político contemporâneo. Negri e Hardt são autores de intrigante estudo que aponta para um *Império* como forma de poder do mundo globalizado. *Império* seria diferente de *imperialismo* na medida em que nesse último há guerra entre as potências; no *Império* uma estrutura hierárquica que alcançaria os Estados Unidos, os países ricos da União Européia, o Japão, os grandes bancos e corporações internacionais exerceriam o poder por meio de atores globais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional e da Organização Mundial do Comércio.

Segundo Negri e Hardt, *Império é o poder soberano que governa o mundo*[42]. Os Estados Unidos ocupariam posição de destaque, o *poder de polícia*, e disso as guerras contemporâneas seriam inequívoca prova, na medida em que tomam o sentido de *guerras justas*. Recentes conflitos havidos no Afeganistão, na Líbia e no Iraque confirmariam a plausibilidade da assertiva. Ideologicamente, desenha-se o *Império* como permanente, eterno e necessário. Negri e Hardt evidenciam a falência do projeto de Hans Kelsen, realizado na formação da Organização das Nações Unidas, como poder que transcende ao Estado-Nação.

A uma suposta hegemonia dos Estados Unidos, marcada pelo vazio de representação para posturas anti-belicistas e pelo controle de mecanismos de manipulação restariam poucas alternativas de resistência. A globalização fundar-se-ia em falsos mitos, como a idéia de que o *mercado exige*, percepção totalmente fora de sentido, dado que o *mercado* é ser inanimado, formado por pessoas específicas organizadas em classes, como a dos executivos.

A globalização centrar-se-ia teoricamente no neoliberalismo, instância conceitual defensora do domínio irrestrito do mercado. Críticas há de setores medularmente vinculados ao processo de globalização. Por exemplo, Joseph Stiglitz, vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 2001, que ocupou posições de destaque no Banco Mundial, observou que o neoliberalismo

---

[38] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 101.
[39] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 102.
[40] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 105.
[41] Negri, Antonio e Hardt, Michael, ***Empire***, Cambridge: Harvard University Press, 2001.
[42] Cf. Negri, Antonio e Hardt, Michael, op.cit., p. XI. Tradução e versão livre do autor. (...) *Empire is (...) the sovereign power that governs the world.*

quebrou promessas e que fundamentalmente não garante liberdade de escolha[43].

A globalização suscitaria ambiente pragmático que fomentaria movimento de internacionalização das reformas econômicas, em prol dos interesses do *Império*, a adotar-se a imagem de Negri e Hardt, que Bresser critica. O *Império* vale-se dos *global players*, dos atores globais, como o Fundo Monetário Nacional e o Banco Mundial, para garantir condições propícias para o desenvolvimento do capitalismo que defende, centrado em premissas de liberdade, de críticas ao totalitarismo, de dicotomias entre capitalismo e socialismo.

Para Bresser, nada obstante o modo inovador como Negri e Hardt analisam o novo sistema global, há uma denominação enganosa. Bresser repudia a expressão *Império*. E esclarece em nota de rodapé que

> *A expressão é enganosa porque "império" não significa o que dizem os dicionários sobre esta palavra, mas o sistema global ao qual estou me referindo. Embora reconhecendo o papel hegemônico representado pelos Estados Unidos no mundo, eles corretamente não os identificam com um império clássico. A era dos impérios acabou. Foi o governo Bush que fez essa identificação equivocada e deflagrou uma guerra contra o Iraque com conseqüências desastrosas (...)*[44].

Bresser defende Estado forte como antídoto às influências e pressões de mercados globais[45]. Caminha em sentido contrário àqueles que percebiam no movimento de globalização uma fragilização do Estado, que se mostraria grande demais para as pequenas tarefas e muito pequeno para os grandes desafios. É que a globalização e o neoliberalismo teriam substancialmente alterado o sentido de soberania e do próprio conceito de Estado, o que refletiria nos modelos de políticas públicas. Cogitou-se de reformulação negativa do papel do Estado, que sofreu ataques daqueles que o pretendiam mínimo e miniaturizado, de modo que a principiologia do direito administrativo passaria por tumultuado processo de reestruturação.

Tais mudanças no perfil do Estado promoveriam imediatas alterações nas entidades e órgãos públicos, nos próprios agentes do Estado, na natureza jurídica e operacional das administrações direta e indireta, no controle dos atos da administração, na essência dos atos administrativos, nos contratos celebrados pela administração, no conceito de bens públicos, na intervenção do Estado na propriedade, na responsabilidade civil do Estado, nos servidores públicos, para referência apenas do que é convencional e mais comum. Para Bresser,

> *A estabilidade macroeconômica e as reformas institucionais tornaram-se imperiosas. O ajuste fiscal e a desvalorização da moeda foram as primeiras políticas macroeconômicas adotadas, e a privatização e a liberalização do comércio, as primeiras reformas econômicas. Nos anos 1990, alguns países em desenvolvimento, como o Brasil e o Chile, deram início à reforma da gestão pública. A razão fundamental por trás das reformas era a crise do Estado. Mas*

[43] Cf. Stiglitz, Joseph E., ***Globalization and its Discontents***, New York: Norton, 2002.
[44] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 121.
[45] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 123.

seu objetivo explícito, tal como formulado pelos ideológicos neoliberais, não era reconstruir o Estado, mas retirá-lo de todas as responsabilidades econômicas e mesmo sociais. Tais idéias estavam amplamente em voga nos países avançados, mas as reformas foram realizadas com cuidado, mesmo no Reino Unido, onde a maioria delas teve origem no governo Thatcher. Somente na Nova Zelândia a reforma do Estado teve um caráter radical, mas em 1999 o Partido Socialdemocrático, que havia começado as reformas, inclusive a reforma da gestão pública, voltou ao poder, e seguiu-se uma volta ao meio-termo[46].

Bresser, porém, não transigiu com a idéia de fragilização do Estado, defendendo-o como forte, e como baluarte de enfrentamento de movimento que pretendia diminuí-lo. Para tal, propõe a retomada do republicanismo e dos ideais republicanos[47], num ambiente de expansão da democracia[48], especialmente no combate ao que denomina de *privatização do Estado*, num sentido de que o Estado possa cair sob o controle direto de agentes privados e respectivos interesses. Algo parecido com o que na literatura de direito administrativo se identifica como *teoria da captura*, aplicável especialmente às agências reguladoras, quando a controladora corre o risco de ser controlada pelos regulados. A preocupação central de Bresser estaria voltada para o *rent-seeking,* isto é:

> *(...) Anne Krueger (1974), uma eminente economista conservadora norte-americana, definiu rent-seeking como a busca de rendimentos extramercado mediante o controle do governo. Ambos os autores estavam se referindo ao mesmo problema e manifestavam a mesma preocupação: a necessidade de proteger a res publica contra a cobiça de indivíduos e grupos poderosos*[49].

O grande desafio estaria na luta pela proteção da coisa pública contra a cobiça e o poder. Concomitantemente, insiste na defesa de agenda de direitos que denomina de *direitos republicanos* e que identifica como: a) o direito ao patrimônio ambiental; b) o direito ao patrimônio cultural nacional; c) o direito ao patrimônio econômico público, que o aparelho do Estado efetivamente pode controlar[50]. Bresser trata de direitos do cidadão em relação a indivíduos ou grupos que querem controlar o Estado em prejuízo do bem comum; não se preocupa, necessariamente, com a afirmação de direitos do cidadão contra o Estado. De tal modo:

> *É difícil definir direitos republicanos em termos legais. Assim, os juristas prudentemente falam de interesses em vez de direitos, e os qualificam de "difusos". Também se referem a eles como "direitos coletivos", ou "direitos públicos subjetivos", uma expressão que designa todos os direitos dos indivíduos em relação ao Estado: direitos que especificam o que o Estado não deve fazer (especialmente no que diz respeito à limitação da liberdade) ou*

[46] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 104.
[47] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 127.
[48] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 128.
[49] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 129.
[50] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p.130.

> *deve fazer (especialmente no tocante à garantia dos direitos sociais). Os direitos republicanos poderiam ser incluídos nessa categoria, mas defini-los desse modo ampliaria excessivamente o conceito e, no final, inverteria seu significado. Quando me refiro a direitos republicanos não estou me referindo aos direitos do cidadão contra o Estado – como os direitos civis -, mas aos direitos dos cidadãos de um dado Estado em relação a indivíduos ou grupos que desejem se apoderar do patrimônio público. Há três direitos republicanos fundamentais: ao patrimônio ambiental, ao patrimônio cultural nacional e ao patrimônio econômico público, que o aparelho do Estado controla*[51].

Bresser inventariou várias formas de ataque que pode haver contra o patrimônio público, contra as quais se deve lutar. Haveria formas clássicas, como a corrupção, o nepotismo e a sonegação fiscal. Haveria esquemas modernos, como o uso indevido de subsídios e subvenções públicas; exemplifica com os *rent-seekers.* Denuncia também o uso indevido de ações judiciais, infundadas, porém vitoriosas, contra o Estado. Neste sentido, a imensa litigância do Estado pode ser indicador fácil da comprovação desta formulação.

Pode-se pensar, então, de aparente inversão conceitual na ciência política. Construiu-se doutrina de defesa do cidadão contra o Estado, e Bresser cogita de doutrina de defesa do cidadão na proteção de quem quer que pretenda tomar conta dos bens públicos. Segundo Bresser:

> *No século XXI, o grande desafio a ser enfrentado pelo direito administrativo é proteger o Estado ou, mais precisamente, a res publica e, ao fazer isso, proteger o cidadão: o cidadão-contribuinte, que paga impostos e tem direito a serviços eficientes e eficazes prestados pelo Estado; o cidadão-usuário, que é beneficiário de serviços e tem o direito de exigir boa qualidade; o cidadão-cidadão, que tem direito à res publica*[52].

Para que o cidadão possa obter serviços públicos de qualidade há necessidade de que parcela destes cuidados deva ser terceirizada. Esta conclusão Bresser alcança após indagar os porquês de tal necessidade, indicando, entre eles, a pressão por eficiência, pela redução dos custos e o aumento da demanda por responsabilização política[53]. Reconhece que é difícil ser eficiente quando o Estado fornece diretamente algum serviço; porém, seria provavelmente fácil quando organizações sem fins lucrativos concorressem entre si, na prestação de serviços sociais[54]. A relação entre Estado social-liberal e competição é explicada, como segue:

> *O Estado social-liberal é um Estado orientado para o mercado: ele "acredita" na competição – que não é vista como contrária à cooperação -, enquanto o Estado socialdemocrático conta mais com a cooperação e o planejamento do que com a competição. Essa fé nos mercados e na competição expressa-se de duas*

[51] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., loc. cit.
[52] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 135.
[53] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 155.
[54] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., loc. cit.

maneiras: primeiro, rejeitando a idéia do Estado como produtor de bens e serviços para o mercado e apoiando a privatização de empresas estatais competitivas; segundo, sustentando que as atividades não-exclusivas do Estado, como os serviços sociais e científicos – que não são essencialmente monopolistas -, não devem ser diretamente fornecidos pelo Estado. O Estado deve financiar boa parte dos serviços sociais e científicos (todos no caso da educação básica e da assistência à saúde), mas as organizações públicas não-estatais de serviço devem fornecê-los competitivamente[55].

Segundo Bresser, a ideologia neoliberal defendia uma reforma do Estado que consistiria apenas em seu enxugamento[56]. No entanto, o Estado é necessário em campos nos quais não pode haver concorrência (segurança pública, por exemplo). O Estado deve apenas regular quando atua como substituto parcial em nicho no qual há competição; isto é, trata-se de área de concorrência imperfeita (a exemplo dos processos de privatização que se desdobram desde a década de 80). E quando a competição é possível, não deve intervir[57]. O Estado do século XXI subsistirá num regime misto, que contemple com razoabilidade as relações acima indicadas:

Minha previsão é que o Estado do século XXI continuará sendo um regime misto. Ele seguirá a trilha aberta pelo Estado socialdemocrático, mas combinará mais claramente os aspectos positivos do liberalismo e do socialismo. Será um Estado social-liberal. Será social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico. Será liberal porque continuará a proteger a liberdade individual, usará mais o mercado e menos controles administrativos, executará seus serviços sociais e científicos sobretudo através de organizações públicas não-estatais de serviço competitivas, promoverá o capital humano e o desenvolvimento tecnológico de modo a permitir que as empresas comerciais sejam mais inovadoras e internacionalmente competitivas. Será social-liberal porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, respeitando, ao mesmo tempo, os direitos sociais básicos, que são uma importante conquista socialista do século XX[58].

O Estado republicano que Bresser defende contaria com cidadãos, políticos e funcionários públicos engajados num ideal comum. É um Estado democrático forte: garante os direitos políticos dos cidadãos. É um Estado social forte: garante direitos sociais, combate o desemprego e as desigualdades econômicas. Um Estado que pretenda garantir direitos republicanos deve contar com cidadãos instruídos e participativos:

O Estado republicano é suficientemente forte para se proteger do controle privado, defendendo o patrimônio público contra o rent-seeking; é um Estado participativo, onde os cidadãos,

[55] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 158.
[56] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 159.
[57] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., loc. cit.
[58] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., pp. 160-161.

> *organizados na sociedade civil, participam da definição de novas políticas e instituições e do exercício do controle social; é um Estado que depende de funcionários governamentais que, embora motivados por interesses próprios, estão também comprometidos com o interesse público; é um Estado com capacidade efetiva de reformar instituições e fazer cumprir a lei; é um Estado dotado da legitimidade necessária para tributar os cidadãos a fim de financiar ações coletivas decididas democraticamente; é um Estado eficaz e eficiente no desempenho dos papéis dele exigidos. Resumindo, o Estado republicano é um sistema de governo que conta com cidadãos engajados que participam do governo juntamente com os políticos e os servidores públicos*[59]*.*

O ideal republicano de Bresser resgata humanismo cívico que remonta ao mundo romano no qual viveu Cícero e à Itália dos tempos de Maquiavel; esta última, contaminada por ideal de liberdade[60], por vida ativa marcada por ideal civil[61]. Segundo Bresser, este humanismo cívico também alcança Montesquieu, Harrington e J.Madison; e entre os mais contemporâneos, a Richard Dagger e a Philip Pettit, além de J.G.A. Pocock e Q. Skinner, já citados. Entre os brasileiros, a Newton Bignoto[62].

Bresser dá-nos conta de que a aproximação entre republicanismo e liberalismo seja tarefa difícil; isto é, o liberalismo acena com liberdade negativa, que opõe o cidadão ao Estado; o republicanismo suscita liberdade positiva, mais ampla, que obriga o Estado a agir. No liberalismo pretende-se limitação do papel do Estado, no republicanismo advoga-se atuação mais proativa do Estado[63].

Bresser preocupa-se também com os custos dos direitos[64]. Pode-se questionar os custos da democracia, das últimas eleições, do horário eleitoral, da justiça eleitoral, dos programas sociais do governo, da fome-zero, da renda mínima, do Judiciário, do Ministério Público, do Ministério da Fazenda, da segurança pública, dos presídios, das indenizações pagas pelo poder público, dos cartórios, do direito ao nome, dos programas de igualdade social, do ensino público, da seguridade social, do servidor público ineficiente, das Forças Armadas, da diplomacia, do auxílio a brasileiros no exterior, dos acidentes de trânsito, do programa de proteção as testemunhas, da liberdade de informação, da proteção do meio ambiente, só para citar alguns exemplos.

Bresser indica e vale-se de texto clássico sobre o custo dos direitos, de autoria de Stephen Holmes e de Cass R. Sunstein[65]. Para os dois autores

---

[59] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 163.

[60] Cf. Skinner, Quentin, ***As Fundações do Pensamento Político Moderno***, São Paulo: Companhia das Letras, 2009. Tradução de Renato Janine Ribeiro e de Laura Teixeira Motta.

[61] Cf. Pocok, J.G.A., ***The Machiavellian Moment- Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition***, Princeton: Princeton University Press, 2003, pp. 49 e ss.

[62] Newton Bignotto é professor da Universidade Federal de Minas Gerais e autor, entre outros, de ***As Aventuras da Virtude*** (São Paulo: Companhia das Letras, 2010) e de ***Maquiavel Republicano*** (São Paulo: Loyola, 1991).

[63] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 170.

[64] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 176.

[65] Holmes, Stephen e Sunstein, Cass R., ***The Cost of Rights- Why Liberty depends on Taxes***, New York: Norton, 2000.

norte-americanos que Bresser cita, direitos são serviços públicos que o governo nos presta em troca de tributos[66]. No mesmo sentido, Bresser entende que *em cada sociedade as necessidades sociais são convertidas em direitos sociais quando se dispõe de recursos materiais mínimos para garanti-las*[67]. Então, para a garantia dos direitos (entre eles o direito de propriedade) é necessária ação governamental positiva que implica custos[68]. Por isso, a necessidade de tributar:

> *Portanto, um Estado republicano é um Estado democraticamente apto a tributar os cidadãos. Ninguém gosta de ser tributado, mas uma boa medida da força de um Estado e da legitimidade de um governo é sua capacidade de tributar. Isso não quer dizer que quanto maior a carga tributária, mais forte e mais republicano será o Estado, mas sim que um Estado incapaz de taxar seus cidadãos adequadamente, enquanto esses mesmos cidadãos exigem dele ordem pública e serviços sociais, é um Estado fraco: falta-lhe legitimidade política, e ele tenderá a entrar em crise fiscal*[69].

Para Bresser a carga tributária é indício da força e do caráter republicano de um Estado. Embora, bem entendido, a premissa não signifique que quanto maior a carga tributária maior ou mais republicano seja um determinado Estado[70]. A questão é relevante no contexto da discussão brasileira contemporânea, relativa ao quanto pagamos de tributos. A análise do assunto deve partir de que esclareçamos questão prévia, relativa à identificação de que Estado queremos. Além do que, no modelo em que presentemente vivemos não se tributa em troca de serviços, pura e simplesmente. O que temos é um modelo que persegue a redistribuição de renda e a realocação de encargos.

Outro mito que deve ser problematizado é o relativo à alta carga tributária que suportamos, se comparada com a carga tributária de passado relativamente recente. Deve-se lembrar que em períodos inflacionários a extração de recursos da população faz-se de outro modo que não mediante o peso da carga tributária. Porém, não se pode iludir, taxas de extração fiscal em épocas inflacionárias podem significar altíssima carga tributária, ainda que por outros meios. Bresser tem consciência da constatação de Liam Murphy e de Thomas Nagel, no sentido de que *não existe mercado sem governo e não existe governo sem impostos*[71].

Entre nós, a tributação é mecanismo de transferência de renda, é indicativo - - pelo menos teórico - - de que se tem certa justiça distributiva, com referencias no principio da diferença, anunciado por John Rawls, para quem as desigualdades na renda e na riqueza devam assegurar o benefício mais alto possível para os socialmente menos favorecidos[72].

---

[66] Holmes, Stephen e Sunstein, Cass R., cit., p. 151.
[67] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 176.
[68] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 177.
[69] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 181.
[70] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 183.
[71] Murphy, Liam e Nagel, Thomas, ***O Mito da Propriedade,*** São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 46. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla.
[72] Cf. Rawls, John, ***A Theory of Justice***, Cambridge: Harvard University Press, 1999, pp. 64 e ss.

Bresser entende que um dos grandes desafios da gestão pública consista justamente em se aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos, sem que isto signifique expansão da taxa de extração fiscal, isto é, da carga tributária[73].

Bresser não leva em conta que o modelo brasileiro de tributação é utilizado, prioritariamente, para transferência de renda, e não para a compra de serviços públicos.

O Estado do século XXI, que Bresser defende, seria liberal, social e republicano e democrático. E com base em Joshua Cohen (que por sua vez ancorou-se em Jürgen Habermas) defende uma democracia deliberativa. Esta é livre, no sentido de que seus participantes só se vinculam aos resultados do que foi deliberado. É uma deliberação justificada, na medida em que as partes envolvidas devem, sempre, identificar seus motivos. Conta com alto nível de igualdade formal, dado que os procedimentos não diferenciam os participantes. É substancialmente também igualitária porque a distribuição de poder e de recursos não são maiores ou menores, alterando-se as chances de participação. Busca-se alcançar consenso racionalmente motivado[74].

Faz-se a transição do Estado social-democrático para o Estado republicano, explicada por Bresser do modo como segue:

> *A transição do Estado social-democrático para o Estado republicano é um processo histórico e intelectual complexo, que envolve a reforma do estado e a criação e introdução de novas instituições, inclusive a reforma da gestão pública. Essa reforma só faz sentido no âmbito de alguma forma de democracia – especificamente de uma democracia deliberativa -, porque implica atribuir a funcionários públicos graduados maior poder discricionário, dependendo, portanto, da existência de mecanismos efetivos de controle social para torná-los razoavelmente responsáveis. Esse controle social só existe no contexto de uma esfera pública forte, na qual esteja presente uma sociedade civil ativa*[75].

Bresser prevê também fórmulas de controle social que serão exercidas junto a esta democracia. Sugere controle por parte de associações comerciais, de sindicatos e da sociedade civil[76]. O Estado republicano decorre principalmente de ampla reforma a ser feita na administração pública. Sugere que reformemos as instituições políticas e econômicas, especialmente em seus aspectos comerciais, tributários, de seguridade social, trabalhista, políticos e de gestão pública.

A reforma da gestão pública exige a concepção de novas instituições jurídicas organizacionais. Demanda também a transformação dos burocratas em administradores públicos comprometidos. Evidencia-se a necessidade de se reconstruir a capacidade organizadora e institucional do Estado. Deve-se tornar o governo mais eficiente e mais responsável. Para

[73] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 184.
[74] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 190.
[75] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 195.
[76] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 197.

Bresser, as atividades empresariais necessitam de instituições que garantam o Estado de Direito, os direitos de propriedade e os contratos[77].

O Estado clássico era simplificado, como decorrência mesmo do pequeno número de funções que exercia. Havia tão somente os ministérios da Justiça, da Defesa (Exército e Marinha), do Tesouro e das Relações Exteriores. Há presentemente ampliação de funções e atuações. A reforma da gestão pública demanda corpo de servidores profissionais, dedicados, de alto escalão, com capacidade e poder para administrar o Estado, supervisionados pela sociedade civil[78]. Deve-se começar por compreender a relação entre burocracia e poder burocrático:

> *Minha explicação para isso está relacionada com o caráter classista da classe média profissional. Nessa classe, o grupo mais coeso, social e politicamente é a burocracia estatal ou tecnoburocracia. Com o aparecimento do Estado socialdemocrático e do Estado desenvolvimentista, esse grupo cresceu e ganhou poder. No princípio, e durante um longo período, seus representantes mais diretos identificaram racionalidade e desenvolvimento econômico com o sistema burocrático hierárquico que estava por trás disso. Foram necessárias pelo menos cinco décadas para que essa falsa identificação caísse por terra: dos anos 1930, quando o Estado socialdemocrático começou a ser posto em prática, até os anos 1980. Quando teve início a reforma da gestão pública, o serviço público de alto escalão e, mais amplamente, a classe média profissional que trabalhava para o Estado começaram a perceber que seu poder e influência estavam sendo reduzidos, e não aumentados, por sua persistente dependência da administração pública burocrática*[79].

A reforma na gestão pública vem se realizando em vários países. Na década de 80, por exemplo, ocorreu na Inglaterra, na Nova Zelândia e na Austrália. Nos Estados Unidos deu-se o mesmo. Segundo Bresser, o referencial conceitual era o livro *Reinventing Government*, de David Osborne e Ted Gaebler. Chile e Brasil conhecem também reformas, no contexto da América Latina.

O Brasil conheceu uma primeira reforma em 1936, que redundou na criação do DASP, e que combateu o patrimonialismo; instaurou-se entre nós um modelo burocrático. Roberto Campos, em seu livro de memórias, refere-se ao DASP e à reforma administrativa da década de 1930[80]. A reforma de 1936 foi uma reforma burocrática.

Quanto aos servidores públicos, por exemplo, esta primeira reforma consubstanciou-se normativamente no Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, que dispunha sobre o estatuto dos servidores civis da União. Baixado

---

[77] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 207.
[78] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 212.
[79] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 214-215.
[80] Cf. Campos, Roberto, ***A Lanterna na Popa***, Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 28: *Pus-me à caça de emprego confiável. As oportunidades econômicas eram muito mais escassas que hoje, e o governo, sem dúvida, o empregador mais importante. A solução era fazer um dos vários concursos públicos que o recém-criado DASP estava organizando como parte da reforma administrativa.*

pelo Presidente da República, por força de competência que lhe conferia o art. 180 da Constituição de 1937, o texto regulava as condições de provimento dos cargos públicos, os direitos e vantagens, os deveres e responsabilidades dos funcionários civis da União, dos Territórios e, no que coubesse, da então Prefeitura do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios. As disposições daquele texto aplicavam-se ao Ministério Público, ao magistério e aos funcionários das secretarias do Poder Legislativo e do Poder Judiciário no que não colidissem com os dispositivos constitucionais, nos termos da própria linguagem do decreto.

Definia-se funcionário público como a pessoa legalmente investida em cargo público. Os cargos públicos, para os efeitos daquele estatuto, eram os criados por lei, em número certo, com denominação própria e pagos pelos cofres da União. Definia-se que os cargos eram ou de carreira ou isolados. Os de carreira se integravam em classes e correspondiam a uma profissão; isolados, os que não se podiam integrar em classes e correspondiam a certa e determinada função. Definia-se classe (um agrupamento de cargos da mesma profissão e de igual padrão de vencimento), carreira (um conjunto de classes da mesma profissão, escalonadas segundo os padrões de vencimento), quadro (conjunto de carreiras e cargos isolados), entre outros.

Dispunha-se que só poderia ser provido em cargo público quem fosse brasileiro, tivesse completado 18 anos de idade, cumprido as obrigações e os encargos para com a segurança nacional, estivesse no gozo dos direitos políticos, comprovasse bom procedimento, gozasse de boa saúde, fosse apto para o exercício da função, habilitado previamente em concurso, salvo quando se tratasse de cargos para os quais não houvesse tal exigência. Deveria também ter atendido às condições especiais prescritas para determinados cargos ou carreiras.

Havia estágio probatório, período de 730 dias de exercício do funcionário nomeado para cargo público de provimento efetivo, isolado ou de carreira, durante o qual se apurava a conveniência ou não de sua confirmação, mediante a verificação dos seguintes requisitos: idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço e eficiência. Os concursos eram de provas ou de títulos, ou de provas e títulos, na conformidade das leis e regulamentos ou, na falta destes, de acordo com as instruções expedidas pelo órgão competente. Quando o provimento em cargo público dependesse da conclusão de curso especializado, os concursos poderiam ser exclusivamente de títulos.

Os limites de idade para a inscrição em concurso e o prazo de validade eram fixados de acordo com a natureza das atribuições da carreira ou cargo, nas instruções respectivas. Não estavam sujeitos a limite de idade, para inscrição em concurso e nomeação, os ocupantes efetivos de cargos públicos federais. Havia cargos cujo provimento exigia o recolhimento de fiança, sem o que o titular não poderia entrar em exercício. A fiança poderia ser prestada em dinheiro, em títulos da Dívida Pública da União, ou em apólices de seguro de fidelidade funcional, emitidas por institutos oficiais ou companhias legalmente autorizadas.

Funcionários podiam gozar, obrigatoriamente, por ano, de 20 dias consecutivos de férias. A estabilidade era adquirida depois de dois anos de exercício, quando nomeado em virtude de concurso, ou depois de 10 anos de

exercício, nos demais casos. Havia aposentadoria compulsória quando o funcionário atingisse a idade de 68 anos.

Dispunha-se que o *Governo Nacional* promoveria o bem estar e o aperfeiçoamento físico, intelectual e moral dos funcionários e de suas famílias. E com essa finalidade eram organizados um plano de assistência, que compreendia a previdência, seguro, assistência médica, dentária e hospitalar, sanatórios, colônias de férias e cooperativismo; um programa de higiene, conforto e preservação de acidentes nos locais de trabalho; cursos de aperfeiçoamento o especialização profissional; cursos de extensão, conferências, congressos, publicações trabalhos referentes ao serviço publico; centros de educação física e cultural para recreio e aperfeiçoamento moral e intelectual dos funcionários e de suas famílias, fora das horas do trabalho; viagens de estudos ao estrangeiro e visitas a serviços particulares de utilidade pública, para especialização e aperfeiçoamento.

Os funcionários podiam fundar associações para fins beneficentes, recreativos e de economia ou cooperativismo. Era proibida, no entanto, a fundação de sindicatos de funcionários. Ao funcionário era proibida a censura, pela imprensa ou outro qualquer meio, às autoridades constituídas, ou criticar os atos da administração, podendo, todavia, em trabalho devidamente assinado, apreciá-los, do ponto de vista doutrinário, com o fito de colaboração e cooperação.

Não poderia retirar, sem prévia permissão da autoridade competente, qualquer documento ou objeto existente na repartição; entreter-se, durante as horas de trabalho, em palestras, leituras ou outras atividades estranhas ao serviço; deixar de comparecer ao serviço sem causa justificada; atender a pessoas na repartição para tratar de assuntos particulares; promover manifestações de apreço ou desapreço dentro da repartição, ou tornar-se solidário com elas.

Era vedado ao funcionário exercer comércio entre os companheiros de serviço, promover ou subscrever listas de donativos, dentro da repartição; deixar de representar sobre ato ilegal, sob pena de se tornar solidário com o infrator; fazer contratos de natureza comercial ou industrial com o governo, por si ou como representante de outrem; exercer funções de direção ou gerência de empresas bancárias ou industriais, ou de sociedades comerciais subvencionadas ou não pelo Governo.

O funcionário não poderia também requerer ou promover a concessão de privilégio, garantias de juros ou outros favores semelhantes, federais, estaduais ou municipais, exceto privilégio de invenção própria; exercer, mesmo fora das horas de trabalho, emprego ou função em empresas, estabelecimentos ou instituições que tivessem, ou pudessem ter, relações com o Governo, em matéria que se relacionasse com a finalidade da repartição ou serviço em que estivesse lotado.

Também não poderia aceitar representação de Estado estrangeiro; comerciar, ou ter parte em sociedades comerciais, exceto como acionista, quotista ou comanditário, não podendo, em qualquer caso, ter funções de direção ou gerência: incitar greves ou a elas aderir, ou praticar atos de sabotagem contra o regime ou o serviço público.

Era também proibido que o funcionário praticasse a usura, em qualquer de suas formas; fosse procurador de partes ou servisse de intermediário perante qualquer repartição pública, exceto quando se tratasse de interesses

de parente até o segundo grau; receber estipêndios de firmas fornecedoras ou de entidades fiscalizadas, no país ou no estrangeiro, mesmo quando estivesse em missão referente à compra de material ou fiscalização de qualquer natureza; valer-se de sua qualidade de funcionário para melhor desempenhar atividade estranha às funções ou para lograr qualquer projeto, direta ou indiretamente, por si ou interposta pessoa.

Previa-se também que nenhum imposto ou taxa gravaria vencimento, remuneração ou gratificação do funcionário e o salário do extranumerário, bem como os atos ou títulos referentes à, sua vida funcional. Proventos da disponibilidade e da aposentadoria e as pensões de montepio não poderiam, igualmente, sofrer qualquer desconto por cobrança de imposto ou taxa. Não se incluía, por expressão disposição do decreto, o imposto de renda.

A segunda reforma deu-se em 1967, por meio do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre a organização da administração federal, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa. Definia-se que o Poder Executivo seria exercido pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado. Fixou-se que a Administração Federal compreenderia a Administração Direta, que se constituía dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e na Administração Indireta, que compreenderia algumas categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria. Entre elas, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Dispôs-se que as atividades da Administração Federal obedeceriam a princípios fundamentais, a exemplo do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Fixou-se também que a execução das atividades da Administração Federal deveria ser amplamente descentralizada. Por exemplo, ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deve ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

Dispôs-se também que a delegação de competência deve ser utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. Disciplinou-se que o trabalho administrativo deve ser racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Em 1995 Bresser conduziu tentativa de terceira reforma, consubstanciada num Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Na qualidade de Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado, e membro de uma Câmara da Reforma do Estado, presidida pelo então Ministro Chefe da Casa Civil, Bresser apresentou o plano, que foi aprovado pela referida Câmara, bem como pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

O plano identificava as três formas de administração pública, historiava a reforma do DASP e a de 1968; apontava um retrocesso no modelo que se pensou em 1988. Segundo Bresser, no texto do Plano Diretor:

> *As ações rumo a uma administração pública gerencial são, entretanto, paralisadas na transição democrática de 1985 que,*

embora representasse uma grande vitória democrática, teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos. Um novo populismo patrimonialista surgia no país. De outra parte, a alta burocracia passava a ser acusada, principalmente pelas forças conservadoras, de ser a culpada da crise do Estado, na medida em que favorecera seu crescimento excessivo. A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. Este retrocesso burocrático foi em parte uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos. Foi também uma conseqüência de uma atitude defensiva da alta burocracia que, sentindo-se injustamente acusada, decidiu defender-se de forma irracional. O retrocesso burocrático não pode ser atribuído a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, seja em termos de excessiva autonomia para as empresas estatais, seja em termos do uso patrimonialista das autarquias e fundações (onde não havia a exigência de processo seletivo público para a admissão de pessoal), não é correto afirmar que tais distorções possam ser imputadas como causas do mesmo. Na medida em que a transição democrática ocorreu no Brasil em meio à crise do Estado, essa última foi equivocadamente identificada pelas forças democráticas como resultado, entre outros, do processo de descentralização que o regime militar procurara implantar. Por outro lado, a transição democrática foi acompanhada por uma ampla campanha contra a estatização, que levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais e a estabelecer normas rígidas para a criação de novas empresas públicas e de subsidiárias das já existentes[81].

Segundo Bresser, o plano não objetivava ao enxugamento do Estado, pura e simplesmente, bem como não tinha como foco a eliminação de excedentes, embora, afirmou, tal objetivo também fosse legítimo[82]. Trata-se de

[81] Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995. Disponível em www.bresserpereira.org.br. Acesso em 22 de abril de 2011.

[82] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, ***Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da***

se definir os papéis do Estado. Para Bresser há funções exclusivas, que não podem ser outorgadas ou transferidas. Há serviços sociais e científicos que devem ser contratados por organizações públicas. A iniciativa privada deve cuidar da produção de bens e serviços para o mercado[83].

A reforma que propõe adota abordagem gerencial da administração pública, concomitantemente a abordagem social-democrática e social-liberal do papel do Estado[84]. Prega transição institucional, cultural e gerencial. O modelo é acompanhado da indicação de algumas estratégias básicas, a saber: maior autonomia e responsabilidade para agências e administradores públicos; maior controle de resultados contratados; mecanismos de competição administrados pela excelência; a par do abandono do controle procedimental e da supervisão mais direta[85].

A reforma da gestão pública, com o objetivo de se substituir a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial, segundo Bresser, deve, em primeiro lugar, *descentralizar os poderes e recursos para as agências reguladores e executivas que desempenham atividades exclusivas de Estado, aumentando, ao mesmo tempo, o poder do núcleo estratégico do Estado sobre os resultados, e das secretarias formuladoras de políticas sobre as reformas e políticas institucionais*[86]. Ainda, deve-se *contratar com organizações públicas não-estatais de serviço, reconhecidas como "organizações sociais", os serviços sociais e científicos que a sociedade decidir financiar com recursos do Estado por envolverem altas externalidades e direitos humanos básicos*[87].

Quanto à terceirização, Bresser propõe *terceirizar para empresas comerciais as atividades de apoio ou auxiliares que não envolvam nem o poder do Estado (e são realizadas pelas agências) nem direitos humanos básicos (que devem ser prestadas por organizações sociais)*[88]. Por isso, deve-se *tornar responsáveis as agências e as organizações sociais por meio do controle de resultados contratados, da competição administrada pela excelência e do controle social, o que envolve grande transparência, em vez dos controles burocráticos clássicos (normas procedimentais, auditoria e revisão parlamentar)*[89].

Deve-se, ainda, *recrutar diferentemente o pessoal das agências e o das organizações sociais: enquanto as agências terão servidores públicos, as organizações sociais trabalharão com funcionários privados*[90]. Para Bresser, no mesmo projeto, deve-se *reforçar o serviço público, que se limitará a desempenhar as atividades exclusivas de Estado e continuará a ser organizado em carreiras ou "corpos"*[91].

De acordo com Bresser, deve-*se exigir dos servidores públicos não apenas competência técnica e comportamento ético, mas autonomia razoável*

Gestão Pública, cit., p. 250.

[83] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 251.
[84] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 253.
[85] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 265.
[86] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 266.
[87] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., loc.cit.
[88] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., loc.cit.
[89] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., loc.cit.
[90] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., loc.cit.
[91] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 267.

de decisão, além de capacidade política[92]*;* de tal modo, deve-se *estabelecer um sistema de incentivos, envolvendo diferenciais de remuneração, avaliação transparente do desempenho e reais oportunidades de treinamento e progressão na carreira*[93]*.* Por fim, a reforma exige que se adote *exaustivamente a informática e, em especial, a tecnologia da internet para auditoria, compras, pagamentos e todo tipo de registros oficiais*[94].

A amplitude da reforma do Estado pretendida alcança também as tipologias de propriedade. Sugere quatro formas de propriedade: privada, estatal, pública não-estatal (que é de interesse público, mas que não está inserida no aparelho do Estado, o que denomina de *zona cinzenta* e que exemplifica com algumas universidades norte-americanas) e corporativas (dos sindicatos, associações, reveladores de interesses de grupo)[95].

Secciona interesses do Estado e interesses públicos. Estes últimos tutelados pelo Ministério Público, aqueles primeiros por advogados do Estado. Embora, ao que consta, entre advogados públicos viceje nó górdio existencial que precisa ser desatado. Para quem advogam? Para o Estado ou para o Governo? Menos do que duelo de serpentário, a pergunta revela absoluto dilema, ou esconde falso problema. Meio caminho não há.

A ruptura entre Estado e Governo funda-se no corte metafísico que remonta à alegoria da caverna de Platão. Sugere dois mundos: um real, outro ideal. O corte platônico dá-nos a direção da tradição ocidental. É o núcleo de todas as fendas, antagonismos e bipolaridades que marcam a Teologia, a Ciência Política, a Psicanálise e o Direito.

Dizer-se advogado do Estado, e não do Governo, é mecanismo retórico sutil que coloca o advogado público acima do bem e do mal, do certo e do errado, do recorrente e do efêmero, do sempre e do "às vezes". Ver-se como advogado do Estado é um "abre-te-sésamo" para todos os achismos e idiossincrasias. É a autorização para o uso das próprias razões, que se confundem com as razões do Estado. É estar do lado do bem, da beleza, da verdade, do mundo onde não há conflitos, e nem responsabilidades. É o território perfeito para os especialistas em superficialidades. É a preocupação desleal com o procedimento, e não com o resultado.

Dizer-se advogado do Governo, e não do Estado, é judicioso exercício de coerência prática e de ética pragmática. É coragem. É admitir que a ineficiência da própria ação redunde na admoestação e na responsabilização dos órgãos de controle, isto é, das corregedorias e dos mecanismos de aferição de produtividade. E porque não existe advogado sem parte, inclusive no Direito Canônico, que prevê o "advogado do diabo", e até nas burocracias da Inquisição, é frágil imaginar a defesa de um Estado quimérico que transcenda à couraça de um Governo real.

Bresser dilui este dilema seccionando as funções em atuações de Estado e de interesse público. E porque, entre nós, o Estado conta com governo democraticamente eleito, assemelha Estado e Governo, que antepõe a interesses públicos, cuja defesa fixa como incumbência do Ministério Público.

---

[92] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., loc.cit.
[93] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., loc.cit.
[94] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., loc.cit.
[95] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 281.

No entanto, Bresser diferencia políticas de Estado e de Governo, e o faz a propósito do papel das agências reguladoras:

> *Quando a lei define claramente a política, temos uma política de Estado; quando deixa a definição precisa para a administração vigente, temos uma política de governo. As agências reguladoras devem executar políticas de Estado e ser mais autônomas com relação à administração, enquanto as agências executivas serão menos autônomas politicamente, mas igualmente independentes em termos administrativos. Teoricamente, as políticas introduzidas pelas agências executivas devem mudar a partir do momento em que um partido político ou coalização política de oposição ganha uma eleição e uma nova administração se inicia, enquanto as decisões introduzidas pelas agências reguladoras não mudam tão facilmente. As políticas governamentais podem ser modificadas seja pelo Parlamento, seja pelo Executivo, enquanto as políticas de Estado só podem ser modificadas pelo Parlamento*[96]*.*

O papel do Estado é enfatizado na medida em que se reconhece que este complementa o mercado interno por intermédio de transferências econômicas[97]. Bresser apresenta-nos um modelo institucional que denomina de *modelo básico*. Atividades exclusivas do Estado centram-se num núcleo estratégico, composto pelo Congresso, por tribunais superiores, pela presidência e pela cúpula dos ministérios; a atividade é estatal, a forma de administração é misto de gestão burocrática e gerencial, contando-se com instituições formadas por secretarias formuladoras de políticas públicas e contratos de gestão[98].

Atividades exclusivas de Estado também seriam protagonizadas por agências, de feição estatal, a exemplo da polícia, de instrumentos de regulação, de fiscalização, de fomento das áreas social e científica, de seguridade social. O meio institucional seria de agências executivas e reguladoras[99].

Escolas, hospitais, centros de pesquisa e museus formam conjunto de serviços não exclusivos do Estado. Trata-se de função pública não estatal. Organizações sociais cuidariam destes assuntos, com base em administração gerencial. Organizações sociais assumirão serviços do Estado, e enfrentarão rejeição inicial pelos servidores públicos[100]. Segundo Bresser:

> *No modelo de reforma de gestão pública que estou apresentando, as organizações sociais são provavelmente a instituição organizacional mais interessante. A idéia, em termos de reforma, é transformar os serviços sociais e científicos prestados diretamente pelo Estado em entidades de serviço quase-estatais ou públicas não-estatais de um tipo especial, que farão parte do orçamento do Estado mas não do aparelho do Estado, e portanto não empregarão servidores públicos estatutários. Proponho*

[96] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 305.
[97] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 285.
[98] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 290.
[99] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., loc.cit.
[100] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 325.

> *chamar tais instituições de 'organizações sociais'. Em termos legais, as organizações sociais serão privadas, pois estarão sujeitas às mesmas normas que se aplicam ao setor privado; em termos políticos, continuarão sendo públicas, na medida em que são orientadas para o interesse público*[101].

Bem entendido, agências cuidam de atividades exclusivas de Estado. E organizações sociais de serviços sociais e científicos são as que não precisam, necessariamente, de desempenho vinculado a atividade monopolística do Estado. Agências reguladoras, segundo Bresser, (...) *existem, em princípio, para regular setores privados quase-monopolistas e setores estatais monopolistas*[102].

Por fim, há empresas privadas administradas de modo gerencial, e em regime de privatização, que produzirão para o mercado, como empresas.

Bresser defende a descentralização, sustentando que justamente *é pela centralização que se pretende imprimir maior flexibilidade à administração e adaptá-la melhor às condições locais*[103]. Distingue descentralização e delegação, no sentido de que (...) *a descentralização é uma estratégia de gestão pública, enquanto a delegação de poderes é uma decisão política com conseqüências gerenciais*[104].

Reconhece que há muitas críticas à reforma da gestão pública, em sua grande maioria de natureza ideológica, especialmente porque há tendência de classificá-la como neoliberal[105]. Enfrenta também suposto conflito que haveria entre eficiência administrativa e democracia[106], explicando:

> *As sociedades modernas buscam a eficiência administrativa e a democracia, mas a opinião comumente aceita considera esses dois objetivos contraditórios: haveria uma compensação (trade-off) entre ambas, se não nas antigas democracias, provavelmente nas novas. Essa é uma falsa compensação. A reforma da gestão pública é uma reforma institucional que envolve um conjunto de novas instituições e pressupõe a existência de algum tipo de democracia participativa; na medida em que essas novas instituições se tornam realidade, elas contribuem para o aperfeiçoamento da democracia. A reforma da administração teve êxito nas democracias mais avançadas e em algumas novas democracias*[107].

A reforma anunciada por Bresser é reforma necessariamente democrática[108], que deve combinar desejo com perspectiva[109], isto é, mediando o que queremos, com o que podemos realmente fazer[110]. Consagra o

---

[101] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 316.
[102] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 309.
[103] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 297.
[104] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 299.
[105] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 337.
[106] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 363.
[107] Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., loc.cit.
[108] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 364.
[109] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., p. 380.
[110] Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, cit., loc.cit.

republicanismo, em sua dimensão de uma sociedade complexa, rica em tensões, no século XXI. É um projeto para nosso tempo.

Defende a proteção do patrimônio público. É reforma institucional que aproxima liberalismo e vocação social, sem que se apele a conceito batido de *terceira via.* É reforma que propõe luta contra o clientelismo e o fisiologismo.

Trata-se de plano para um Estado forte, com poder para tributar e financiar ações coletivas, deliberadas de modo racional. É um plano para estabilidade política, para a garantia da liberdade, para o alcance da justiça social, tendo-se em mira o desenvolvimento econômico. É um plano que exige discussão e continuidade.

Bibliografia

Bignotto, Newton, ***As Aventuras da Virtude,*** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

Bignotto, Newton, ***Maquiavel Republicano***, São Paulo: Loyola, 1991.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, ***Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Gestão Pública*****,** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, ***Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado***, Brasília, 1995. Documento disponível em www.bresserpereira.org.br , acesso em 20 de abril de 2011.

Campos, Roberto, ***A Lanterna na Popa***, Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

Faoro, Raymundo, ***Os Donos do Poder- Formação do Patronato Político Brasileiro***, São Paulo: Globo, 2001.

Holmes, Stephen e Sunstein, Cass R., ***The Cost of Rights- Why Liberty depends on Taxes***, New York: Norton, 2000.

Leuchtenburg, William E., ***Franklyn Delano Roosevelt and the New Deal***, New York: Harper and How, s.d.

Murphy, Liam e Nagel, Thomas, ***O Mito da Propriedade*****,** São Paulo: Martins Fontes, 2005. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla.

Negri, Antonio e Hardt, Michael, ***Empire,*** Cambridge: Harvard University Press, 2001.

Pocok, J.G.A., ***The Machiavellian Moment- Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition***, Princeton: Princeton University Press, 2003.

Rawls, John, ***A Theory of Justice***, Cambridge: Harvard University Press, 1999.

Schlesinger Jr., Arthur M. ***The Age of Roosevelt- vol. 1- The Crisis of Old Order- 1919-1933***, Boston: Mariner Book, 2002.

Skinner, Quentin, ***As Fundações do Pensamento Político Moderno***, São Paulo: Companhia das Letras, 2009. Tradução de Renato Janine Ribeiro e de Laura Teixeira Motta.

Stiglitz, Joseph E., ***Globalization and its Discontents***, New York: Norton, 2002.

Tocqueville, Alexis de, ***Democracy in America***, London: Penguin Books, 2003. Tradução do francês para o inglês de Gerald B. Evan.

Tocqueville, Alexis de, ***O Antigo Regime e a Revolução*****,** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. Tradução de Rosemary Costhek Abílio.

White, G. Edward, ***The Constitution and the New Deal***, Cambridge: Harvard University Press, 2001.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. ARGUMENTAÇÃO E RENOVAÇÃO INSTITUCIONAL EM BRESSER PEREIRA: INTRODUÇÃO À LEITURA DE "CONSTRUINDO O ESTADO REPUBLICANO: DEMOCRACIA E REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA". Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 29, março, abril, maio, 2012. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-29-MAIO-2012-ARNALDO-GODOY.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado